



Молодожен Юлія Борисівна

професор кафедри державного управління
і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ
при Президентові України, д.держ.упр., доцент

ПЕРСПЕКТИВНИЙ ПЛАН ФОРМУВАННЯ ГРОМАД ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ: АНАЛІЗ ПРОБЛЕМ ПРОЦЕСУ РОЗРОБКИ

У статті аналізується процес розробки перспективного плану громад Одеської області як первинного етапу практичної реалізації реформи децентралізації в Україні. Під час аналізу увага приділена правовому забезпеченню процесу реформування територіальної організації влади; організаційним аспектам розробки документу, а саме: взаємодії структурних підрозділів обласної державної адміністрації з іншими структурами,

інформаційно-аналітичному забезпеченню текстової та графічної частини перспективного плану. Автором наводиться диференціація населених пунктів за чисельністю населення і фінансовій спроможності; висвітлюються підходи до формування громад регіону за участі історичних, географічних і економічних складових; розглядаються проблеми, що виникли під час спільної роботи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: перспективний план; об'єднання громад; децентралізація.

Molodozhen Yuliia

PERSPECTIVE (LONG-TERM) PLAN OF ODESSA OBLAST COMMUNITY' FORMATION: THE ISSUES OF THE PROCESS OF ITS DEVELOPMENT

Reformation of modern system of governance and its implementation in accordance with the declared strategic priorities of the country development foresees the formation of legal field and working out the effective mechanisms to achieve the settled goals. The Law of Ukraine "On Voluntary Association of Local Communities" was adopted by the Parliament and the Methodologies of Capable Communities Formation was approved by the Government. These documents have assisted to the implementation of the European Charter of Local Self-Government in Ukraine. In accordance with legislation, local state administrations have got an order to develop perspective (long-term) plans of creation the associated communities in every region in order to determine the future capability and capacity of communities. Considering the lack of experience in development of such a long-term plans in Ukraine, local communities faced a number of organizational issues. Despite of theoretical and practical groundworks in the field of reforming territorial organization of powers, we can notice that most of mentioned above documents were focused on: substantiation of the needs of decentralization of powers to the local government's level; development legal support for the process of decentralization; clarification of the functioning future local self-government system. At the same time the researchers did not pay much attention to the methodological issues of territorial communities' consolidation. The aim of this article is to highlight general and specific problems encountered while developing perspective (long-term) plan (the Odessa Oblast was an example). To reach this aim we put the task as follows: to analyze the legal documents that regulate the development of perspective (long-term) plan; to outline the organization process of the development of perspective (long-term) plan in the Odessa Oblast and to identify the main shortcomings in the government bodies activities; to describe territorial features of the Odessa region based on existed settlements system, historical, ethnic and economic characteristics of the region; to propose the recommendations on how to improve the process of development the perspective (long-term) plan.

The Law of Ukraine "On Voluntary Association of Local Communities" was adopted by the Parliament. This document defines the procedure that let communities to discuss and to adopt the decision on how to make unification with neighboring communities in order to create new administrative-territorial unit. The main criteria for communities association were fixed in the Methodologies of capable

**СПЕЦВИПУСК ДО 20-РІЧЧЯ ОРІДУ НАДУ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

communities' formation and approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine. According to that document the communities received a right to decide who they want to associate with. From the other hand, the Oblast State Administrations have got a right to determine in the future the number of capable communities based on the criteria set out in the Methodology. The Oblast State Administration has elaborated the approaches of formation the capable communities within Odessa Oblast (region). While elaborating, the specific location of settlements, presence of natural factors which limiting the access to administrative centers for population has been taken into consideration. Also, there were made the calculations of budget revenues of associated communities, government subsidies and subventions. In order to harmonize the position of Oblast State Administration on issues related to perspective (long-term) plan vision there were conducted a series of consultations with deputies of the Raion Oblast Councils, who were elected by districts' majority. The Oblast State Administration has proposed to create around 75-80 associated communities at the Oblast level based on perspective (long-term) plan. This amount of communities could cut more that six times the number of local government bodies at the regional level. This also would let to accumulate funds in local budgets entirely and to spend them within a particular territory and for its population. In this article some issues have been found out while developing perspective (long-term) plan. They are as follows: first, lack of informational provision for population and representatives of rural councils about aims and tasks of the decentralization reforms, and about benefits the communities association could bring; second, concealing information in purpose about prospects association from the Raion authorities' side; third, manipulating with individual deputies or ethnic/national features of the region; and, finally, there are insufficient results of informational campaign realization on decentralization reforms issues at local level.

Keywords: perspective (long-term) plan, joint communities, decentralization.

Молодожен Юлія Борисовна

ПЕРСПЕКТИВНИЙ ПЛАН ФОРМИРОВАНИЯ ГРОМАД ОДЕССКОЙ ОБЛАСТИ: АНАЛІЗ ПРОБЛЕМ ПРОЦЕССА РАЗРАБОТКИ

В статье анализируется процесс разработки перспективного плана громад Одесской области как первичного этапа практической реализации реформы децентрализации в Украине. В ходе анализа внимание уделено правовому обеспечению процесса реформирования территориальной организации власти; организационным аспектам разработки документа, а именно взаимодействию структурных подразделений областной государственной администрации с другими структурами, информационно-аналитическому обеспечению текстовой и графической части перспективного плана. Автором приводится дифференциация населенных пунктов по численности населения и финансовой самодостаточности, освещаются подходы к формированию громад региона с учетом исторических, географических и экономических составляющих; рассматриваются проблемы, возникающие в процессе совместной работы органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: перспективный план, объединение громад, децентрализация.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Реалізація курсу реформування чинної системи управління згідно із задекларованими стратегічними пріоритетами розвитку країни передбачає формування правового поля та відпрацювання дієвих механізмів для досягнення поставлених цілей. Прийняття Парламентом Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та затвердження Урядом Методики формування спроможних територіальних громад спонукало до практичного втілення положень Європейської Хартії місцевого самоврядування в Україні в частині реалізації принципів повсюдності місцевого самоврядування та його спроможності «здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення». Відповідно до прийнятих нормативно-правових актів для визначення майбутньої спроможності та здатності територіальних громад місцевим державним адміністраціям було доручено розробити в кожному регіоні перспективні плани формування об'єднаних громад. Враховуючи відсутність будь-якого досвіду в Україні з розробки подібних документів, на місцях виникла низка проблем, пов'язаних з організацією цього процесу.

Аналіз останніх досліджень, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Незважаючи на наявність низки теоретичних та практичних напрацювань у сфері реформування територіальної організації влади [1–3], слід відзначити, що більшість цих документів була орієнтована на обґрунтування потреб у передаванні повноважень держави на рівень місцевого самоврядування; правового забезпечення процесу децентралізації; роз'яснення функціонування майбутньої системи місцевого самоврядування. При цьому питання ме-

тодології об'єднання територіальних громад авторами розглядалися в загальних рисах. Затвердження Урядом Методики формування спроможних територіальних громад (далі – Методика) викликало багато спорів і суперечок щодо застосування критеріїв при визначенні майбутніх адміністративних центрів та підходів до об'єднання громад.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є висвітлення на прикладі Одеської області загальних та специфічних проблем, що виникли під час розробки перспективного плану. Для досягнення поставленої мети були окреслені такі завдання:

- проаналізувати нормативно-правові документи, що регламентують розробку перспективного плану;
- описати організацію процесу розробки перспективного плану в Одеській області та виявити основні недоліки в діяльності органів влади;
- охарактеризувати особливості територіального поділу Одещини з урахуванням наявної системи розселення та історичних, етнічних та економічних особливостей регіону;
- запропонувати рекомендації з удосконалення процесу розробки перспективного плану.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно з положеннями Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачається, що адміністративно-територіальний устрій складатиметься з базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади); районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони); регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і м. Севастополь) рівнів [4]. Для кожного з цих рівнів передбачається, що органи влади будуть наділені відповідними повноваженнями, при цьому на базовий рівень держава передає низку повноважень, які до цього часу були відсутні. Прийнятий Парламентом Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначив процедуру, згідно з якою громади в особі місцевої влади та громадськості мали можливість обговорити та прийняти рішення про об'єднання з сусідніми громадами для створення нового адміністративно-територіального утворення [5]. Водночас статтею 11 зазначеного вище закону було закріплено, що місцеві державні адміністрації повинні розробити перспективні плани територіальних громад, щоб держава могла чітко розуміти скільки нових громад у майбутньому функціонуватиме на території кожного регіону і, головне, що вони будуть спроможні виконувати всі ті повноваження, що їм будуть передані. Основні критерії об'єднання громад були закріплені Методикою формування спроможних громад, а саме: визначення потенційних адміністративних центрів за зонами доступності до 20 км; об'єднання в межах юрисдикції наявних рад та по можливості в межах наявних районів; наявність кадрового, фінансового та інфраструктурного потенціалу з урахуванням історичних, географічних, соціально-економічних, культурних особливостей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць [6]. Таким чином, згідно із законом громади отримали процедуру та право вирішувати з ким вони хочуть об'єднуватися, а обласні державні адміністрації – право визначати кількість майбутніх спроможних громад з урахуванням критеріїв, визначених у Методіці. Фактично процес об'єднання і розробка перспективного плану у певний період часу мав відбуватися паралельно: громади ініціювали об'єднання, обговорювали яким чином це робити і готували відповідні рішення. Обласна державна адміністрація формувала перспективний план, дотримуючись вимог Методики, готуючи картографічні матеріали та паспорти майбутніх об'єднаних громад.

На Одещині розробка перспективного плану була покладена на Департамент економічного розвитку та торгівлі за участю Департаменту фінансів обласної державної адміністрації, одночасно було утворено робочу групу з підтримки та впровадження заходів з добровільного об'єднання територіальних громад, до складу якої увійшли керівники обласної державної адміністрації та обласної ради, керівники структурних підрозділів обласної державної адміністрації та представництво центральних органів виконавчої влади; представники регіональних відділень асоціацій органів місцевого самоврядування, науковці-практики тощо [7]. Під час відпрацювання підходів із формування спроможних громад Одеської області обласною державною адміністрацією враховувалися такі особливості в системі розселення (табл. 1.), що характеризуються значною кількістю сіл з малою чисельністю населення на півночі регіону, великими за чисельністю населення селами на півдні та в приміській зоні обласного центру; наявністю природних факторів, що обмежують доступність населення до майбутніх адміністративних центрів (ліси, річки, озера).

Таким чином, на півночі регіону було запропоновано для окремих районів з малою чисельністю та компактним розташуванням населених пунктів стосовно географічного центру використовувати підхід «один район – одна громада». Для районів з великими за чисельністю населеними пунктами розглядати можливість створення 3–4 громад. При цьому здійснювалися розрахунки доходної частини бюджетів об'єднаних громад та державних дотацій та субвенцій. Так, наприклад, лише власні доходи об'єднаної за проектом перспективного плану громади в середньому по області зростуть у 2,5

**Порівняльні характеристики адміністративно-територіальних одиниць Одеської області [8]
(узагальнено автором)**

Чисельність населення в районах області на 01.01.2014, тис. осіб	Кількість районів, одиниць	Чисельність населення у сільських населених пунктах на 01.01.2014, осіб	Кількість сільських населених пунктів, одиниць	Чисельність населення в містах області на 01.01.2014, тис. осіб.	Кількість міст, одиниць
15–20	2	0	8	До 10	2
21–30	7	до 10	28	10–20	9
31–40	5	11–50	105	21–30	2
41–50	4	51–100	117	31–40	1
51–60	3	101–500	442	41–50	1
61–70	2	501–1000	186	51–60	1
71–80	2	1001–3000	189	60–70	1
81–95	1	3001–5000	38	70–80	1
x	x	5001–8000	12	x	x

рази. Як було зазначено вище, крім критерію доступності мешканців населених пунктів до потенційних центрів нових громад, необхідно було продемонструвати наявність об'єктів інфраструктури для розміщення новостворених структур (приміщень для центру надання адміністративних послуг, розміщення державних органів влади, пожежної та невідкладної медичної допомоги) та наявність кадрового потенціалу для управління новоствореним адміністративно-територіальним утворенням. З метою узгодження позиції облдержадміністрації щодо бачення перспективного плану Одеської області було проведено низку консультацій з представниками районів та депутатами обласної ради, що обиралися за мажоритарними округами. За результатами співбесід пропозиції районів враховувалися повністю, частково або направлялися на доопрацювання. Співбесіди виявили також недоліки роботи органів влади районного рівня, зокрема: нерозуміння або перекручування інформації про кінцеву мету розробки перспективного плану; авторитарний підхід до прийняття рішення в окремих випадках без консультацій з органами місцевого самоврядування; намагання вирішити власні інтереси під час виборчої кампанії на посади голів новоутворених громад. Так, наприклад, на півночі представники районів намагалися створити до 7 громад в районах з чисельністю 25 тис. осіб, а на півдні області, навпаки, райони з кількістю до 70 тис. осіб пропонували створити одну громаду або залишити «все як є», оскільки вони є сьогодні фінансово спроможними. При цьому переконувати створити в районі одну громаду намагалося виключно районне керівництво, замовчуючи той факт, що повноваження і доходи, які планується передати об'єднаним громадам, залишаться в районі і саме районна влада буде вирішувати як розподіляти кошти громад і державні субвенції на освіту і охорону здоров'я. На жаль, недосконале вивчення тексту Методики або її неправильне трактування певними посадовими особами не дало змоги звернути увагу голів місцевих рад на п. 4 Методики, в якому зазначається, що процес добровільного об'єднання громад входить в активну фазу лише після затвердження перспективного плану Кабінетом Міністрів України [6]. Отже, громади можуть об'єднуватися як вважають за потрібне, але лише ті громади, які об'єдналися за перспективним планом, затвердженим Урядом, мають право називатися спроможними і претендувати на фінансові преференції з боку держави. Це пов'язано з тим, що громади, які вважають себе сьогодні спроможними, не хотіли об'єднуватися з «бідними» громадами, але оскільки держава повинна гарантувати в кожному населеному пункті дотримання державних соціальних стандартів, вона і визначила обласні державні адміністрації відповідальними за недопущення у перспективному плані подібних об'єднань.

За пропозицією Одеської облдержадміністрації, згідно з перспективним планом в області пропонувалося створити від 75 до 80 об'єднаних громад, що дозволило б скоротити майже у 6 разів кількість органів управління в сфері місцевого самоврядування регіону (в Одеській області за станом на 01.01.2015 р. нараховується 1176 населених пунктів, які управляються 491 радою). Це також дозволило б акумулювати кошти виключно у місцевих бюджетах громад і витратити їх там, де безпосередньо проживають люди. Під час фінансових розрахунків спроможності органів місцевого самоврядування було доведено, що заяви окремих сільських рад про їх фінансову спроможність підтверджують лише факт спроможності місцевого бюджету утримувати виключно орган місцевого самоврядування. Зокрема, з 439 сільських та селищних рад області у 2015 році на утримання 347 місцевих рад витра-

чається від 50 до 100 % бюджетних коштів і лише 6 % місцевих рад спрямовують кошти місцевого бюджету на розвиток власних територій (табл. 2).

З метою висвітлення та розповсюдження інформації про переваги добровільного об'єднання територіальних громад Мінрегіонбудом було підтримано пропозицію Асоціації міст України про створення в кожному регіоні Офісів реформ з питань децентралізації, фінансування яких здійснюватиметься за грантові кошти. Наприкінці квітня зазначені структури розпочали свою роботу. Одеській Офіс реформ активно співпрацював безпосередньо з департаментом економічного розвитку і торгівлі та департаментом фінансів Одеської облгосадміністрації в питаннях підготовки проекту перспек-

Таблиця 2

Порівняння обсягів видатків на утримання сільських рад в розрізі районів Одеської області у 2015 році (узагальнено автором за матеріалами Департаменту фінансів Одеської облдержадміністрації)

Назва району	Кількість сільських рад, од	Середня кількість працівників ради, од	Середній обсяг власних доходів бюджетів сільських рад, тис. грн	Середній обсяг коштів на утримання працівників сільських рад		Кількість рад, що витрачають на власне утримання понад 50 % бюджетних коштів, од
				тис. грн	%	
Ананьівський	14	6	579,0	261,0	45	8
Арцизький	17	8	645,0	397,1	62	15
Балтський	24	6	358,3	306,3	85	24
Березівський	18	7	279,9	265,3	95	19
Б.-Дністровський	27	10	1246,6	524,8	42	15
Біляївський	20	12	1553,0	773,0	50	15
Болградський	18	9	803,8	440,9	55	13
В. Михайлівський	22	5	333,0	244,1	73	21
Іванівський	10	6	732,3	343,2	47	7
Ізмаїльський	18	9	779,7	522,2	67	18
Кілійський	13	8	746,6	403,9	54	11
Кодимський	17	6	324,7	280,6	86	17
Комінтернівський	20	12	2050,2	935,3	46	16
Котовський	18	7	550,9	321,5	58	14
Красноокнянський	14	5	783,9	278,3	36	6
Любашівський	14	7	916,3	389,5	43	7
Миколаївський	12	5	446,3	276,1	62	10
Овідіопольський	16	9	1556,6	623,3	40	13
Ренійський	7	9	440,9	406,6	92	7
Роздільнянський	18	8	516,8	410,1	79	17
Савранський	10	6	675,2	307,0	45	5
Саратський	22	7	996,8	389,5	39	6
Тарутинський	23	6	672,0	320,8	48	21
Татарбунарський	18	7	687,2	349,2	51	13
Фрунзівський	11	6	499,4	325,1	65	9
Ширяївський	18	6	750,5	404,1	54	14

тивного плану формування територіальних громад та надання консультаційної допомоги органам влади різного рівня та жителям регіону. Основними формами роботи Офісу реформ були: створення сторінки на сайті облгосадміністрації, де висвітлювалися методичні матеріали для супроводу процесу об'єднання громад та відповіді на найпоширеніші запитання; виступи в програмах на телебаченні; розповсюдження роз'яснювальних матеріалів серед органів влади та місцевих ЗМІ. При цьому слід зазначити, що з боку певних районних органів влади спостерігалось блокування процесу розповсюдження інформації серед сільських голів та у місцевих ЗМІ щодо роз'яснень положень окремих статей Закону України «Про добровільне об'єднання громад». Також спостерігалось нехтування окремими депутатами різних рівнів критеріїв Методики формування спроможних громад під час моделювання майбутнього об'єднання громад через намагання задовольнити власні амбіції та інтереси. Загальним

підсумком спільної роботи облдержадміністрації та Офісу реформ з розробки перспективного плану формування спроможних громад Одеської області стало його схвалення рішенням Одеської обласної ради [9] і подання на затвердження Кабінету Міністрів України.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Підсумовуючи викладене вище, слід зазначити таке:

- чинна нормативно-правова база з питань об'єднання територіальних громад у певній мірі дає можливість проводити процес об'єднання територіальних громад, але спекуляції політичних опонентів в умовах початку виборчої кампанії до місцевих рад та інформаційна блокада з боку окремих районних органів влади не дає можливості сільським головам та безпосередньо населенню зрозуміти переваги майбутнього об'єднання;
- організація процесу розробки перспективного плану в Одеській області здійснювалася обласною державною адміністрацією через проведення консультацій з районними державними адміністраціями, районними радами та депутатами обласної ради. Нажаль у цей період до рівня сільських та селищних рад інформація про завдання перспективного плану доведена не була, що викликало низку непорозумінь саме на низовому рівні самоврядування і сприймалося як примусове об'єднання громад;
- специфіка Одеського регіону при моделюванні об'єднання територіальних громад переважно стосувалася чинної системи розселення населення у північних та південних районах області та історичних факторів формування економічного потенціалу територій. Питання врахування особливостей національного складу населення є переважно політичним аргументом опозиційних сил, які намагаються використати його під час виборчої кампанії у місцеві ради;
- стосовно пропозицій щодо організації процесу розробки перспективного плану слід зазначити, що основним недоліком стала запізнена інформаційна кампанія щодо роз'яснення процесів децентралізації, яку необхідно було починати з моменту прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання громад», а не за місяць до початку бюджетного процесу на 2016 рік.

Література.

1. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / Ю. Ганущак – К; Швейцарсько-український проект «підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія – А». – 2013. – 160 с.
2. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. Практичний посібник/ Ткачук А. – К; Швейцарсько-український проект «підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія – А». – 2012. – 120 с.
3. Гарнець О., Гончарук О., Дмитрук Н., Ткачук А. Децентралізація в Україні: соціологічний погляд / О. Гарнець, О. Гончарук, Н. Дмитрук, А. Ткачук – К.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с.
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року №333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу – http://oda.odessa.gov.ua/files/oda/decentr-vladi/rozporядzhennya_kmu_333-r.pdf.
5. Закон України від 5 лютого 2015 року №157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://oda.odessa.gov.ua/files/oda/ofis_reform/zu_pro_dobrov_l_ne_ob_dnannya_ter_gromad.pdf.
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу - http://oda.odessa.gov.ua/files/oda/decentr-vladi/postanova_kmu_v_d_8_kv_tnya_2015_r_n_214.pdf.
7. Розпорядження голови Одеської облдержадміністрації від 10 квітня 2015 року №209/А-2015 «Про утворення робочої групи з підтримки та впровадження заходів з добровільного об'єднання територіальних громад Одеської області». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://oda.odessa.gov.ua/files/oda/decentr-vladi/rozporядzhennya_oda_209a-2015.pdf
8. Міста і райони Одеської області у 2013 році / Статистичний збірник. Головне управління статистики в Одеській області, м. Одеса, 2014 р. – 278 с.
9. Рішення Одеської обласної ради від 24.06.2015 р. №1392-VI «Про схвалення перспективного плану формування територіальних громад Одеської області». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу - http://oblrada.odessa.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=6007%3A2015-06-28-16-50-41&catid=189&Itemid=185&lang=uk.